

## EMILIO CALDARA E FIUME

WILLIAM KLINGER  
Istituto Universitario Europeo  
Firenze

CDU 322+352(497.5Fiume)"1913"  
Intervento

**RIASSUNTO:** *L'autore ripropone un testo ormai raro e quasi dimenticato di Emilio Caldara del 1913 sul funzionamento amministrativo del corpus separatum di Fiume, durante il periodo del dualismo austro-ungarico.*

### Premessa

Emilio Caldara, (1868-1942) avvocato, esperto nelle questioni amministrative, consigliere comunale già nel 1899, fondatore e segretario dell'Associazione dei comuni e primo sindaco socialista di Milano. Nel periodo che va dal 30 giugno 1914 al 20 novembre 1920 Caldara si interessò e pubblicò molto sul tema dell'autonomia comunale. Agli inizi del Novecento, visitò la Svizzera per compiere uno studio sugli regolamenti dell'autogoverno dei comuni e dei cantoni, esperienza che lo porterà a dedicare vari saggi importanti a questo argomento. Nel 1913 pubblicava per l'editore Ravà di Milano un opuscolo, ormai quasi introvabile<sup>1</sup>, intitolato *Il comune italiano di Fiume*, frutto di un periodo di studio trascorso a Fiume. A Caldara, seguace di Turati, collaboratore della "Critica sociale", definito dai suoi nemici il novello "Barbarossa"<sup>2</sup>, premeva di aggiornare il

<sup>1</sup> Ringrazio il dott. Marino Micich ed Emiliano Loria dell'Archivio-Museo di Fiume, presso la cui biblioteca storica fiumana, unita all'Archivio, è custodito il volume, per avermi concesso la consultazione e la riproduzione dell'opera.

Copia dell'opuscolo è conservata pure presso la biblioteca del Centro di ricerche storiche di Rovigno.

<sup>2</sup> "Barbarossa a Palazzo Marino", fu la definizione del Corriere della Sera per la vittoria dei socialisti alle elezioni amministrative del giugno 1914. Grazie alla legge maggioritaria vigente per le elezioni locali, la lista socialista guidata da Filippo Turati otteneva 64 degli 80 seggi del Consiglio comunale milanese. Gli altri sedici andarono ai cosiddetti "costituzionalisti": i liberali e i conservatori. La candidatura, dapprima, fu offerta a Luigi Majno, anziano e autorevole avvocato socialista, il quale, tuttavia, non accettò. Allora, venne proposto Emilio Caldara, avvocato, esperto nelle questioni amministrative, fin dal 1899 consigliere comunale, fondatore e segretario dell'Associazione dei comu-



*Copertina di copia della ristampa dell'opuscolo del 1915 che si trova presso la biblioteca  
del Centro di ricerche storiche di Rovigno*

“municipalismo socialista” alla luce dell’esperienza europea, nel tentativo di farne una forza di governo delle grandi aree metropolitane, dove vivevano grandi masse di popolazione e di manodopera industriale. Secondo Emilio Caldara, le forze industriali interessate al progresso erano portatrici delle istanze di autonomia comunale, le vecchie consorterie invece di una “visione patriarcale, accentratrice e autoritaria della vita pubblica”<sup>3</sup>. Lo scopo era quello di trasformare in senso democratico lo Stato e la società partendo dalla cellula primaria di essa: l’ente locale. Nel 2005 si ristampa *Il socialismo municipale*, frutto dell’esperienza maturata a Palazzo Marino tra il 1914 e il 1920<sup>4</sup>, e, in un clima più favorevole al decentramento amministrativo, si assiste quindi a una rivalutazione di questo pensatore e uomo politico.

Caldara era un profondo conoscitore delle norme e dei meccanismi comunali e aveva contribuito, con Filippo Turati, Ugo Guido Mondolfo, Alessandro Schiavi, Luigi Veratti, Paolo Pini, a elaborare un programma politico che verteva sulla politica sociale e il rilancio delle opere pubbliche. Erano i Comuni a dover calmierare i prezzi dei generi di prima necessità e promuovere l’edilizia popolare. Andava introdotta l’imposta sulla proprietà “che dalle opere del Comune ha avuto maggiori vantaggi”. Tutti temi che egli aveva studiato attentamente traendo ispirazione anche dal caso fiumano, che gli parve essere più avanzato rispetto alla realtà dei comuni italiani: “Nessuna importanza, dal punto di vista tributario, hanno per noi le rendite dei beni immobili, sebbene per Fiume costituiscano una entrata che oltrepassa le 200.000 corone annue”, affermava nel suo saggio. Non erano dimenticate le “municipalizzazioni”: i servizi pubblici gestiti direttamente dal Comune di Fiume quali l’acquedotto comunale, la centrale elettrica comunale il servizio di raccolta delle spazzature, la bagnatura stradale e la tramvia elettrica comunale. A Milano era già attuata la municipalizzazione dell’energia elettrica, veniva auspicata quella del gas, che però non si fece, e quella dei trasporti pubblici, la giunta Caldara l’attuò solo nel 1916, approfittando della scadenza, nel 1916, della concessione alla Edison riuscendo a trasferire gli utili d’impresa dai privati all’ente pubblico.

ni. Dall’introduzione di Carlo Tognoli alla ristampa del libro di Emilio Caldara, *Il socialismo Municipale*, MB Publishing, 2005.

<sup>3</sup> Maurizio Degl’Innocenti, *Geografia e istituzioni del socialismo italiano (1892-1914)*, Guida, Napoli 1983. p. 107.

<sup>4</sup> Emilio Caldara, *Il socialismo Municipale: sei anni di amministrazione socialista, 3 luglio 1914-3 luglio 1920*, MB Publishing, 2005.

La politica del primo cittadino socialista e della sua amministrazione, dopo l'entrata in guerra, sul piano dell'assistenza fu notevole<sup>5</sup>. Il clima particolare della guerra consentì al "socialismo municipale" di mettere in luce le capacità dei suoi uomini sul terreno della assistenza e, malgrado l'ostilità di una parte degli esercenti venne data vita all'Azienda consorziale dei consumi per "togliere alla speculazione il rifornimento dei generi alimentari di più ampio consumo" (latte, pane, olio, scarpe, vestiti, legna, carbone ecc.). Alla fine del suo mandato, verso le elezioni del 1921, Caldara, accettò di guidare la lista socialista che vinse nuovamente, anche se fu consapevole che la maggioranza rivoluzionaria del Psi milanese non lo avrebbe più riproposto come sindaco<sup>6</sup>.

Notevole anche l'attività in campo internazionale del Caldara: all'inizio del 1919 ricevette Woodrow Wilson a Palazzo Marino e gli dedicò un concerto alla Scala, richiamandosi ai 14 punti del Presidente americano, tra i quali l'affermazione della democrazia, il riconoscimento della giustizia della rivendicazione dell'eguaglianza economica e l'autodeterminazione dei popoli. Andò a Berlino a raccogliere i bambini tedeschi bisognosi che volle ospitare a Milano in nome di un internazionalismo concreto. Fu anche in missione a Fiume, città che evidentemente già conosceva bene, per rendersi conto della situazione di quella città dopo l'occupazione dannunziana.

*Il comune italiano di Fiume*, è del 1913. Siamo alla vigilia della Prima guerra mondiale e, stando agli autori fiumani, "l'idillio" tra fiumani e ungheresi è ormai cosa passata, ma il Caldara, a mente fredda, apprezza "quel senso di tranquillante responsabilità, che viene al Comune dalla sua autonomia." A ben vedere, la testimonianza di un osservatore esterno, esperto in materia di amministrazione delle città, suggerisce che gli storici fiumani in quanto oppositori del regime ungherese fossero partigiani<sup>7</sup>.

L'autore effettua un'efficace e illuminante comparazione tra le norme

<sup>5</sup> Fu istituito un Ufficio per l'assistenza economica (il cosiddetto "Ufficio I"), alle famiglie dei militari che era presieduto dal Sindaco stesso. Un altro ufficio (l'"Ufficio II") per i bambini bisognosi, vide la partecipazione di un gran numero di volontarie e volontari e l'intervento della Società Umanitaria. L'"Ufficio III", per il "collocamento e soccorso dei disoccupati residenti da un anno e ricovero e sussidio a profughi e rimpatriati", continuò in altra forma l'attività dell'ufficio municipale del lavoro, che era stato uno dei primi atti della Giunta Caldara.

<sup>6</sup> Diventò sindaco Filippetti alla guida dell'amministrazione sino all'occupazione di Palazzo Marino da parte delle squadre il 3 agosto 1922.

<sup>7</sup> Si veda p. es. Gigante, Riccardo. 1928. *Storia Del Comune Di Fiume*, Bemporad, Firenze, e Susmel, Edoardo. 1933. *Antonio Grossich nella vita del suo tempo*, Milano, Treves.

amministrative che regolano il funzionamento del comune in Italia e a Fiume. Si tratta tuttora del lavoro che ci illustra con maggiore chiarezza i caratteri della vita pubblica e amministrativa del *corpus separatum*, svolto da un professionista riconosciuto della pubblica amministrazione. Essendo prezioso per lo studio della storia istituzionale ed amministrativa fiumana, e, vista la sua rarità, merita di essere riproposto nella sua versione integrale.

Opere di Emilio Caldara:

*I fatti del maggio 1898 a Firenze : il movimento socialista in Italia e a Firenze dalla preistoria alla fine del partito operaio*. Lugano : La libreria Nova, 1898.

*Lo scabinato nel Canton Ticino*. Firenze : Tip. Cooperativa, 1899.

*Ancora sul progetto del codice penale svizzero*. Firenze : Tip. Cooperativa, 1899.

*Il comune e la sua amministrazione*, Milano: Federazione italiana delle biblioteche popolari, [191?]

*Per l'autonomia dei comuni: municipio vassallo o municipio contraente?* - Milano : Tip. Soc. Edit. Lombarda, 1900.

*I comuni italiani contro le spese per i servizi di stato: Notizie e osservazioni raccolte per il Congresso straordinario dei comuni in Firenze, 25-26 Marzo 1905*. Milano : Soc. Tip. Edit. Popolare, 1905.

*Le basi moderne dell'autonomia comunale*. Seconda edizione ampliata. Roma : L. Mongini, 1906 (Frascati, Stab. Tip. Italiano).

*Interpretazione delle leggi*. Milano : Società Ed. Libreria, 1908 (Faenza, E. Dal Pozzo).

*Il comune italiano di Fiume*. Ravà e C editori. 1915. 48 pag.(ristampa del 1913).

*Il socialismo municipale: sei anni di amministrazione socialista, 3 luglio 1914-3 luglio 1920*, Milano: M&B Publishing, [2005].



*Un opuscolo di Caldara del 1910*

**Emilio Caldara**  
***Il comune italiano di Fiume***  
Ravà e C. editori, Milano 1913

*Le origini e le vicende storiche del Comune di Fiume*

Pare che embrioni di forme comunali fossero già presso gli antichi Liburni, abitanti le coste e le isole dell'attuale Quarnero, prima della confederazione celto-illirica e della successiva occupazione romana. L'organizzazione, che Augusto diede alla Liburnia, ebbe riguardo alle primitive istituzioni locali, e, ad ogni modo, è certo che quei luoghi abitati — i quali Plinio distingueva in quattordici *civitates* — ebbero regime municipale, poiché del decurionato con duumviri fa cenno una lapide romana trovata in Fiume, e tracce indiscutibili di vita municipale romana furono trovate per Segna, Castua, Albona, Ossero, Cherso, Veglia e Castelmuschio. E' anche certo che l'impero di Roma concesse maggiori libertà politiche alla parte marittima e cismontana di quella sua provincia — che comprendeva anche l'Istria, la Giapidia, l'Ilirio e la Dalmazia.

Ma la costituzione comunale di Fiume non si riallaccia, se non per l'influenza che possono avere esercitata l'ambiente e le tradizioni, al regime municipale romano. Fiume, infatti, come luogo abitato e centro politico a sé appare assai più tardi nella storia. In origine era *Tarsactica*, sita sulla *Tarsia* (l'attuale *Fiumara*), di cui si hanno le prime scarse notizie in Plinio il Vecchio e si sa che aveva forme municipali. Caduto l'impero di Roma, *Tarsactica* fu successivamente di Odoacre, dei Goti e poi degli imperatori bizantini, ai quali rimase anche durante il regno longobardo. Ma venne occupata da Carlo Magno<sup>(1)</sup>, che nell'anno 800 la fece incendiare e distruggere completamente per punire gli abitanti d'aver ucciso il duca di Strasburgo ch'era stato posto a capo della Marca orientale. Quando nel X secolo la città risorse, per una serie di vicende politiche la Fiumara — l'antica *Tarsia* — divideva due Stati : il regno croato (che venne poi ad unirsi alla Corona ungarica) ad oriente, e l'Austria ad occidente. Risorse, quindi, *Tarsactum* o *Tersat* verso il monte sulla sinistra

<sup>(1)</sup> Carlo Magno ebbe a limitare grandemente le autonomie dei primitivi Comuni urbani dell'Istria, facendone preferibilmente dei feudi da conferirsi come premi.

del fiume; e divenne Fiume la parte della città risorta sulla riva destra e verso il mare. Essa, con Castua e altri luoghi vicini, fu possedimento feudale che dall'anno 1028 e forse da tempo anteriore, era dei vescovi di Pola, e dall'anno 1139 fu subinfeudato ai dinasti di Duino, dai quali dipese fino a tutto il secolo XIV, tranne che per circa trent'anni durante i quali venne tenuta in pegno dai conti Frangipani. Nel 1399 i feudi dei Duino passarono ai Valsa (o Waldsee), che li tennero fino al 1466, anno in cui l'imperatore Federico III di Austria prese possesso di Fiume. Bisogna, peraltro, ricordare che già dal 1366 un Duino si era fatto vassallo dell'Austria con tutti i suoi possedimenti. Da questo momento la storia politica di Fiume è relativamente più uniforme e tranquilla, sebbene — come avremo occasione di vedere — anche perdurando il dominio dell'Austria, Fiume venne a vicenda aggiudicato al ducato di Carniola, divenne provincia dell'Austria interiore, poi parte di una provincia mercantile avente centro a Trieste. Talvolta anche i Veneziani l'occuparono — come dal 1508 al 1511. All'Ungheria la città e il distretto di Fiume si incorporarono nel 1776; e da quel tempo furono sempre, si può dire, una provincia di quello Stato, se si eccettuano un breve periodo di regime napoleonico dal 1809 al 1813 e un altro di governo austro-germanico dal 1813 al 1822.

\*\*\*

L'autonomia comunale di Fiume, che si formò durante il dominio dell'Austria e si consolidò poi coll'annessione agli Stati della Corona di Santo Stefano, ebbe tuttavia basi e manifestazioni durante lo stesso periodo feudale. Da alcuni documenti di quell'epoca rileviamo la distinzione tra, la *Terra* (città murata con vita municipale) e il *Castello* di Fiume (residenza del capitano ivi posto dal dōmino); apprendiamo l'esistenza del Giudice della comunità, e, per ciò che riguarda il dominio dei Valsa, tutto il funzionamento dell'amministrazione civica. Il capitano, se voleva intervenire, presiedeva ai Consigli civici; altrimenti vi presiedeva il primo giudice rettore. Vi erano due giudici rettori elettivi, con poteri esecutivi e giudiziari. Ampia era la competenza del Consiglio, e in qualche modo esso era indipendente dal principe. Infatti nel 1404 il Governo di Venezia si rivolge alla Comunità della Terra di Fiume, e non al Capitano rappresentante del dōmino, a proposito di un naviglio sequestrato per causa di contrabbando; nel 1437 il Consiglio civico rigetta la domanda di un mer-



cante italiano per l'elezione a consigliere, sebbene raccomandata dal Signore; ed è al Consiglio municipale, che per una patente del 1444 spetta il diritto di ammettere forestieri alla cittadinanza.

Ma — come dicemmo — è soprattutto dopo il secolo XV e sotto il dominio dell'Austria che l'autonomia di Fiume si è andata formando. Già l'imperatore Massimiliano I, salito al trono nel 1493, aveva istituito un dicastero aulico centrale e organizzato un governo politico delle Provincie, le quali cominciarono quindi ad avere una speciale cura dei loro affari interni. Ma Fiume, a poco a poco, venne a staccarsi anche dalle città della provincia di Carniola, di cui faceva parte, ed avere per suo conto relazioni quasi dirette col Principe. Ciò avveniva, soprattutto, perché la sua amministrazione municipale era rimasta essenzialmente diversa da quella delle altre città della Carniola, ma anche per altre cause, di cui principali queste elencate dal Kobler<sup>(1)</sup>, che i Fiumani, vivendo del commercio e della marineria, avevano costumi diversi da quelli del paese interno — che i Fiumani, dovendo conservare a proprie spese e personalmente difendere le mura esposti com'erano continuamente a pericoli da parte dei Veneti, degli Uskoki e dei Turchi, trovavano ingiusto il peso di una imposta provinciale — che la costituzione dello Stato d'Austria interiore colla direzione in Graz rese ancor minore l'interesse di Fiume per la dieta della Carniola. D'altra parte, Fiume era stato un feudo speciale, senza vincolo provinciale, e così era pervenuto alla Casa d'Austria, di guisa che venne poi considerato come patrimonio del Principe anche dopo il decentramento provinciale dell'amministrazione finanziaria. Si aggiunga che, avendo l'arciduca Carlo combattuto l'influenza degli Stati provinciali quando in quelle regioni si propagava la riforma di Lutero, la tendenza all'isolamento politico, che Fiume aveva sempre manifestata, ne ebbe favore con grande vantaggio per lo sviluppo dell'autonomia locale.

Pare, infatti, che per primo l'arciduca Carlo ammettesse la città di Fiume a prestare separatamente al Sovrano l'omaggio solenne, che le altre città prestavano invece provincia per provincia. Così è che la autonomia di Fiume veniva riconosciuta in modo ufficiale ed esplicito. Caratteristico è, a questo riguardo, il protocollo consigliere 20 novembre 1593, in cui fu deliberato di prestare il giuramento di fedeltà all'arciduca Massimiliano

<sup>(1)</sup> GIOVANNI KOBLER: *Memorie per la storia della liburnica città di Fiume*. — Fiume, 1898. Vol. II, pag. 11.

quale governatore dello Stato per il minorenne arciduca Ferdinando, *purché Sua Altezza conservasse le immunità del Comune*. Così pure alla Comunità di Fiume, come città immediatamente Pertinente alla totalità della monarchia, venne comunicata per l'accettazione la prammatica sanzione dell'imperatore Carlo VI che invece per le altre città di provincia venne unicamente comunicata alle rispettive Diete.

Fu negli inizi della dominazione austriaca che Fiume prese a rivedere e codificare i propri Statuti, e anche in questa occasione la sua autonomia venne ufficialmente consacrata.

Fino dal medio-evo le città e borgate del litorale adriatico, da Trieste a Cattaro, avevano come tutti i Comuni italiani, una amministrazione propria basata sulle tradizioni della legislazione romana, ma in gran parte modificata da decreti baronali, consuetudini locali e anche da particolari deliberazioni dei singoli Comuni. Di qui la tendenza generale a raccogliere e coordinare queste norme di vita sociale in, prospetti, che vennero detti *Statuti*. Per rimanere alla regione di cui ci occupiamo - si conoscono antichissimi Statuti di Castua, Veprinaz, Segna ed altre terre vicine, e si sa che Trieste ebbe una collezione di Statuti fino dal 1150.

Non consta, invece, che Fiume possedesse una vera raccolta di Statuti prima del secolo XVI, sebbene tracce di leggi speciali del Comune e riferimenti a consuetudini locali si trovino in molti atti anteriori, e segnatamente — come accennammo — per il periodo del dominio dei Valsa. Nel 1508 — essendo Fiume caduta in potere dei Veneziani — si spedirono, oratori a quel Governo per ottenere la conferma dei propri Statuti e privilegi e l'autorizzazione a rivederli d'accordo col Provveditore della Repubblica. Ma, anche perché il dominio veneto ebbe subito fine, la revisione non venne fatta che nel 1526. Ne risultò una codificazione completa con riflesso alle nuove relazioni collo Stato e alle mutate esigenze dei tempi. Essa venne sanzionata con Sovrana Patente 29 luglio 1530 « affinché ne segna una buona e salutare polizia e una lodevole amministrazione della Città ».

Appare da questi Statuti che, sebbene con forma aristocratica, Fiume aveva una vera e propria amministrazione autonoma; perché, accanto al Capitano e al suo Vicario mandati dal Principe — i quali, peraltro, dovevano giurare fedeltà agli Statuti del Comune — erano i Giudici rettori, di cui uno eletto dal Consiglio minore, e i due Consigli — il maggiore di cinquanta membri e il minore di venticinque — per far parte dei quali era

condizione essenzialissima essere cittadino effettivo di Fiume. L'amministrazione locale aveva anche funzioni fiscali e giudiziarie, e da essa emanava anche un ben organizzato servizio di polizia. Caratteristica la istituzione dei Sindaci, eletti dal maggior Consiglio in seno al minore, i quali avevano da sindacare non solo la gestione degli impiegati del Comune, ma anche quella del Vicario, il quale non poteva nemmeno partire da Fiume senza permesso prima che fosse compiuto il sindacato<sup>(1)</sup>.

L'autonomia di Fiume ebbe poi a subire qualche menomazione — almeno dal punto di vista del patrimonio di funzioni — coi provvedimenti imperiali che favorivano il commercio e l'industria della regione e istituivano il porto franco. Fu così che l'amministrazione del porto e della sanità — che per una Patente della Reggenza di Graz nel 1595 era attribuita a due patrizi consiglieri — nel 1752 passò al governo dello Stato. Nello stesso anno Fiume venne aggregata alla *Provincia mercantile del litorale*, creata nel 1748, per il governo della quale era istituita una suprema Intendenza cesarea in Trieste, cui venne deferito anche il giudizio d'appello nelle cause trattate in prima istanza dal Tribunale mercantile.

Ma, nonostante queste novità, l'amministrazione municipale continuò sostanzialmente a funzionare secondo gli antichi Statuti, né vi fu mai una ingerenza di Dieta provinciale negli affari di Fiume. In questa condizione di cose Fiume e il suo distretto passarono nel 1776 al Regno d'Ungheria, celebrando quello che si può dire il patto fondamentale della loro autonomia.

\*\*\*

Errerebbe, peraltro, chi credesse che, quando l'imperatrice e regina Maria Teresa nel 1776 — anche sopra istanza dei Fiumani — determinò di sciogliere la provincia mercantile del litorale e aggregare Fiume ai paesi della Corona ungarica, l'autonomia di Fiume sia stata formalmente e senza ambagi riconsacrata. Anzi, il primo decreto d'incorporazione veniva in qualche modo a ledere la condizione autonoma di Fiume, poiché la città e il suo distretto venivano assegnati alla confinante Croazia e solo mediamente al regno ungarico. Ma, subito nell'ottobre del 1776 a mezzo dei

<sup>(1)</sup> Ci limitiamo a questi brevissimi cenni, che toccano più da vicino l'argomento. D'altra parte, la Raccolta degli Statuti del 1526 contiene per intero tutte le disposizioni di diritto civile, penale e processuale — di cui sarebbe fuor d'opera occuparci.

Giudici rettori e poi con un atto del Consiglio municipale dell'agosto 1777, Fiume domandò, in considerazione della precedente autonomia, di essere incorporata alla Corona d'Ungheria come le altre parti annesse al regno stesso. Maria Teresa con rescritto e diploma del 1779 pronunciava che « la città di Fiume col suo distretto anche in avvenire venga trattata come *corpo separato*, annesso alla Corona del regno d'Ungheria, e non si confonda in qualsiasi modo col distretto di Buccari, il quale fino da' suoi primordi appartiene al regno della Croazia ». Il testo diede luogo a più vivo contrasto, per la sua interpretazione specie in seno alla Dieta ungarica tra deputati ungheresi da una parte e croati dall'altra. La questione venne, poi, complicata, perché gli Stati provinciali della Carniola si fecero a domandare il ricupero di Fiume, in base alla sua precedente pertinenza al ducato e al fatto che era parte dell'impero romano-germanico. Così l'incorporazione di Fiume non venne sanzionata dalla Dieta ungarica che nel 1807 con un testo di legge che diede appiglio a nuove discussioni tra Ungheresi e Croati. Né ebbe miglior fortuna — quanto ad interpretazione — il sovrano rescritto 19 agosto 1808, che pure specificava praticamente le funzioni del Consiglio municipale di Fiume e quelle delle Autorità ungariche e croate.

Dal 1809 al 1813 — come vedemmo — Fiume ebbe regime francese. Ma la nuova forma di amministrazione municipale non ebbe vita che nel 1812, anno in cui l'imperatore Napoleone nominò il borgomastro, gli aggiunti e i consiglieri. Il borgomastro o *maire* era agli ordini del Governatore; il Consiglio era convocato una volta all'anno per approvare il bilancio e per altre minori funzioni, ma l'esecuzione de' suoi deliberati era condizionata all'approvazione del Governo.

Nel 1813 Fiume venne occupata dagli austriaci, ed ebbe un regime austro-germanico fino al 1822, dapprincipio prevalentemente militare e poi con una nuova organizzazione amministrativa che si avvicinava a quella francese più che a quella tradizionale, nonostante le continue rimostranze dei fiumani e dei loro magistrati. Solo nel 1822 Fiume fu restituita alla Corona ungarica con espressa dichiarazione che riacquistava la medesima condizione politica, che aveva nel 1809.

L'autonomia di Fiume ebbe incremento colle disposizioni votate dalla Dieta ungarica, che sedette dal 1832 al 1836, per cui venne anche limitato il nesso speciale verso la Croazia. Nel 1848, mentre si trasformavano le sue forme amministrative in senso popolare, scoppiò la rivoluzione che — a

traverso varie vicende — finì coll'assoggettamento dell'Ungheria e con un regime assoluto accentrato in Vienna, durante il quale Fiume venne annessa alla Croazia.

Iniziato il sistema parlamentare nel 1860, le Diete ungarica e croata cominciarono a intendersi tra di loro nel resistere al Governo centrale, e ciò condusse a un accomodamento sulle basi della integrità della Corona ungarica. Ma l'accomodamento non fu raggiunto per ciò che riguardava la condizione politica di Fiume verso l'Ungheria e la Croazia. Solo nel 1868 la Dieta ungarica approvò la convenzione, che costituisce legge fondamentale tra la Ungheria e gli annessivi regni di Croazia e Slavonia.

Col § 66 di tale Convenzione è riconosciuto «che la città di Fiume col suo territorio e porto costituisce un separato Corpo annesso alla S. R. Corona» ed è stabilito che «circa la sua autonomia e corrispondente condizione legislativa e amministrativa sarà intrapreso un comune accordo fra la Dieta ungarica, la Dieta di Croazia, Dalmazia e Slavonia e la Città di Fiume».

Sostanzialmente su queste basi, e senza che sia ancora intervenuto un assetto definitivo, è regolata l'autonomia di Fiume negli Statuti vigenti e nelle successive Ordinanze del Governo ungherese.

### *Le linee generali della costituzione comunale di Fiume*

Le questioni di autonomia, che la Dieta ungherese ha lasciate in sospeso nel 1868, evidentemente toccano alla autonomia politica di Fiume, piuttosto che a quella amministrativa di cui ci occupiamo, in quanto hanno riflesso particolarmente alle differenze di interpretazione — tra Ungheresi e Fiumani da una parte e Croati dall'altra — che risalgono al 1776 e si sostanziano nello stabilire se l'appartenenza di Fiume alla Corona ungarica è immediata oppure mediata a traverso la Croazia. Ma, anche da questo particolare punto di vista, il fondamento dell'autonomia di Fiume è riconosciuto sino dal 1779, da quando cioè si dispose espressamente e solennemente che Fiume e il suo distretto costituiscono un *Corpo separato*; poiché la genesi dell'autonomia di Fiume è tutta nella voluta progressiva emancipazione dalle Diete provinciali. Di più, nella convenzione del 1868 è stabilito che la Città di Fiume avrà voce nel definitivo assetto dei rapporti lasciati in sospeso — riconoscimento questo di vera e propria autonomia locale.

Lo Statuto, che ora ha vigore e venne approvato dal Governo ungherese nel 1872, si richiama alle disposizioni sovrane e legislative dal 1779 al 1868 e le riassume nel suo proemio, riaffermando che il territorio « della libera città, del porto e distretto di Fiume forma un corpo separato annesso alla Corona ungarica (*separatum sacrae regni coronae adnexum corpus*) ». Lo Statuto non può essere modificato se non di accordo colla Rappresentanza comunale di Fiume, la quale a sua volta non può deliberare su proposte di modificazione se non colla presenza di due terzi de' suoi membri e colla maggioranza assoluta di voti di tutti i membri che la compongono. Questo sistema di maggioranza è richiamato nello Statuto per le deliberazioni più importanti e caratteristiche, e costituisce forse — come vedremo — il meccanismo amministrativo, onde la vigilanza dello Stato può conciliarsi coll'autonomia del Comune.

\*\*\*

Fiume conserva, come città libera, il proprio gonfalone; ma il suo nesso intimo coll'Ungheria si manifesta sin dalla costituzione della sua popolazione, nella quale sono distinti gli estranei dai membri del Comune colla tassativa fondamentale disposizione che può essere membro del Comune soltanto chi ha la cittadinanza ungherese (§ § 5 e 15 dello Statuto).

Il suo regime locale è schiettamente elettivo, poiché la « Rappresentanza di Fiume » è costituita mediante elezione diretta. Essa è composta di cinquanta membri per la città e di sei membri per il distretto, costituito questo dalle tre sottocomuni di Plasse, Cosala e Drenova. La rappresentanza dura in carica sei anni e si rinnova per metà dopo un triennio, rimpiazzandosi peraltro alla fine di ogni anno solare dal rispettivo distretto quei membri che venissero a mancare per morte o per dimissione. L'accettazione del mandato conferito coll'elezione — salvo, alcuni casi di diritto a ricusa — è obbligatoria.

La Rappresentanza esercita essa medesima, a mezzo di Commissioni, la verifica dei poteri (censura delle elezioni), e, a verifica compiuta, è convocata dal Governatore per prestare a sue mani la solenne promessa di fedeltà, al Rè, alla Costituzione e allo Statuto civico. Poi elegge nel proprio seno un Presidente, che ha il titolo di Podestà, e due Vice-presidenti, e ciò per la durata del sessennio elettorale. A questa elezione

devono concorrere tutti i membri della Rappresentanza, e si dichiarano decaduti dal mandato quelli che non compaiono o si allontanano prima dell'elezione senza giustificato motivo. Il Podestà deve essere confermato dal Re, dopo di che presta il giuramento di fedeltà. A lui, ma non ai vice-presidenti, spetta un emolumento stabilito dalla Rappresentanza e l'abitazione nel Palazzo di città.

La Rappresentanza elegge pure nel suo seno per la durata di un anno la Delegazione municipale di dieci membri effettivi e cinque Supplenti. Questa — sia detto subito — non è l'organo esecutivo del Comune, come parrebbe a primo aspetto. Essa è, invece, corpo consultivo e deliberativo, chiamata a fare le veci della Rappresentanza in tutti quegli oggetti che le sono assegnati dallo Statuto o che le vengono deferiti dalla Rappresentanza entro i limiti della propria autonomia. La Delegazione municipale rimane sempre in funzione, anche nel caso di nuove elezioni e finché la nuova Rappresentanza non abbia eletta una nuova Delegazione (§ 58 dello Statuto).

L'organo esecutivo dell'amministrazione comunale è il Magistrato civico, il quale funziona sotto la immediata sorveglianza e responsabilità del Podestà. Esso è presieduto da un Dirigente e costituito da un numero conveniente di assessori, coadiuvati dal necessario personale subalterno. I membri componenti il Magistrato sono nominati a vita dalla Rappresentanza. Oltre alle funzioni strettamente esecutive, incombono al Magistrato — sempre sotto la responsabilità e sorveglianza del Podestà — limitate funzioni di polizia locale e quasi tutto il lavoro di preparazione e relazione sugli oggetti da sottoporsi alla Rappresentanza.

\*\*\*

Le attribuzioni degli organi municipali sono raggruppate in due ordini distinti: amministrazione autonoma della Città e suo distretto — funzioni delegate dal Governo dello Stato. Tutte queste attribuzioni si concretano idealmente nella Rappresentanza, da cui — come si è visto — emana la Delegazione municipale e alla cui sorveglianza sono sottoposti il Podestà e il Magistrato.

Tra queste attribuzioni — oltre quelle normali di regolare, dirigere e sorvegliare tutti gli organi amministrativi della Città — meritano di essere rilevate le facoltà riconosciute alla Rappresentanza in ordine all'ordina-

mento economico-Finanziario del Comune, alla tutela e all'incremento in genere del bene della Città e alla rappresentanza del Comune quale corporazione.

Infatti, quanto alla gestione economica, il § 72 dello Statuto dispone: « Se nello stabilire il conto preventivo ovvero anche se nel corso dell'anno amministrativo risultasse che le entrate non bastino a sopperire alle spese occorrenti, incomberà alla Rappresentanza di provvedervi coll'aprire nuove fonti di entrata o colla contrazione-di prestiti». Sia per l'esercizio di questa funzione— ch'è tutta informata a un concetto di autonomia tributaria - sia per le deliberazioni più gravi in materia finanziaria, quali quelle per appalti, mutui, alienazioni, ecc., non sono stabilite particolari limitazioni o proporzioni. Soltanto sono prescritte le maggioranze, di cui abbiamo parlato a proposito di modificazioni allo Statuto, e la esposizione del preventivo al pubblico con obbligo di riferire alla Rappresentanza sulle osservazioni che venissero fatte. Il preventivo, peraltro, deve essere sottoposto all'approvazione del Ministero, il quale ne prende semplice notizia quando le entrate ordinarie bastino a far fronte alle spese. In ogni caso, le osservazioni del Ministero devono essere motivate, e la Rappresentanza ha il diritto e il dovere di discuterle.

Quanto alla tutela in genere del bene del Comune, le funzioni della Rappresentanza non hanno limiti tassativi; bensì sono specificate in via dimostrativa dai § § 78, 79 e 80 dello Statuto civico. Vi troviamo, tra le principali, quelle di organizzare il servizio della polizia e degli stabilimenti sanitari, cooperare al mantenimento della sicurezza pubblica, promuovere la pubblica istruzione e sorvegliare le scuole anche private, provvedere alla igiene, alla illuminazione, alle istituzioni contro gli incendi e contro i danni che minacciano la sicurezza delle persone o delle sostanze, sostentare i poveri inabili al lavoro, sovrintendere all'ornato, alle arti e mestieri all'annona « e particolarmente procurare che il Monte di Pietà e la Cassa di Risparmio vengano mantenuti e convenientemente diretti »<sup>(1)</sup>.

Caratteristiche le funzioni della Rappresentanza di Fiume, in quanto essa rappresenta il Comune come corporazione verso i terzi. Spetta alla

<sup>(1)</sup> La Cassa di Risparmio di Fiume è comunale. Il suo Statuto, votato dalla Rappresentanza comunale e approvato dal Governo, porta conseguentemente molte disposizioni a vantaggio del Comune di Fiume, sì per i suoi prestiti che per «anticipazioni per scopi di pubblica utilità». La deputazione amministrativa della Cassa è eletta dalla Rappresentanza comunale, e gli impiegati sono sottoposti in via disciplinare al Presidente del Municipio. In caso di scioglimento della Cassa, il fondo residuante sarebbe a disposizione del Comune.



Rappresentanza, in questa sua veste, di trattare questioni di diritto pubblico, discuterle, manifestare su di esse le proprie vedute, comunicarle ad altri Municipi ed al Governo e sottometterle, sotto forma di petizione, immediatamente al Parlamento. Più particolarmente, la Rappresentanza può avanzare reclami contro singole disposizioni del Governo prima della loro esecuzione «qualora le reputi contrarie alle leggi o lesive agli interessi ed all'autonomia della libera città e del distretto di Fiume».

Se nei quaranta giorni dopo la presentazione del deliberato o del reclamo il Governo non risponde, il Podestà è autorizzato a porre in effetto il deliberato (*conchiuso*) della Rappresentanza. Se, invece, il Governo persiste nell'applicazione dell'ordinanza reclamata oppure essa riguarda la chiamata dei militari od altro oggetto per cui l'indugio minaccerebbe interessi dello Stato, l'ordinanza deve avere esecuzione; e solo dopo la Rappresentanza può discuterla e farne oggetto di reclamo al Parlamento contro il procedere del Governo (§ 82 dello Statuto civ.). Peraltro sono escluse da questo obbligo dell'esecuzione nonostante il reclamo le ordinanze «relative all'esazione di imposte non votate od all'assento di reclute non deliberate dal Parlamento» (§ 83 dello Statuto).

Tanto la Rappresentanza, quanto il Podestà e il Magistrato civico, hanno anche come organi di polizia (e di ciò sarà bene occuparci a parte) delle funzioni di carattere giudiziario. Vi è, poi, in Fiume — in quanto è uno dei Comuni in cui è divisa l'Ungheria — un Ufficio civico pupillare, e ciò anche a differenza della Croazia dove questo servizio è attribuito ai Giudici distrettuali (Pretori).

Invece lo Stato civile non è funzione del Comune, ma del Governo. Una legge del 1894 attribuiva gli uffici di stato civile ai Comuni; ma sorsero lamentele e proteste per questo aggravio finanziario. Allora, con altra legge del 1903, lo Stato avocò a sé il servizio, autorizzando peraltro le Città con organizzazione di Magistrato di assumerselo. Fiume era tra queste, ma si rifiutò di assumere il servizio di stato civile, perché il Governo esigeva l'istituzione dei registri bilingui — in ungherese e in italiano — mentre il Municipio di Fiume li voleva unicamente in lingua italiana.

La differenza di lingua segna il nesso statutario — sembra un paradosso, ma è così — tra il Comune autonomo di Fiume e lo Stato ungherese. Infatti, per il § 60 dell'Ordinanza 2 luglio 1901, il Governatore e il Consiglio governatorile — che sono l'autorità dello Stato in Fiume ed esercitano funzioni di vigilanza sull'amministrazione comunale — devono usare la

lingua ungherese ed in ungherese compilare o tradurre le loro decisioni; ma aggiunge il § 60 : « tutti gli atti ufficiosi indirizzati alla Città di Fiume e alle sue Autorità vengono estradati in lingua italiana, che è la lingua d'ufficio del Municipio ».

Di questi rapporti tra il Governatore e il Consiglio governatorile da una parte e il Comunc dall'altra è necessario dire qualche parola per avere un concetto completo dell'autonomia di Fiume e de' suoi limiti anche nel campo amministrativo. E, anzitutto, un cenno sulla istituzione del Consiglio governatorile.

Nello Statuto civico non si parla di esso, né di altro organo simigliante. In seguito il Governo istituì una Giunta amministrativa, specie di autorità di media istanza particolarmente in affari di polizia e pupillari. Essa era costituita per una metà di impiegati governativi e per l'altra metà di organi municipali (impiegati e rappresentanti). Le deliberazioni venivano prese a semplice maggioranza di voti ed in seduta pubblica. Tuttavia contro l'istituzione della Giunta amministrativa il Comune di Fiume protestò energicamente, ravvisandovi una menomazione della propria autonomia. E ottenne che fosse soppressa. Sennonché è dubbio che l'autonomia abbia avvantaggiato per tale soppressione, poiché l'Ordinanza Szell del 1901 le ha sostanzialmente sostituito il Consiglio governatorile. E' ben vero che questo Consiglio non costituisce un'Autorità per sé stante, ma è piuttosto complementare di quella del Governatore, di cui le attribuzioni nei riguardi dell'Amministrazione autonoma del Comune anche coll'ordinanza del 1901 rimangono in fondo quelle contemplate dallo Statuto civico; ma è anche vero che il Consiglio governatorile è di schietta emanazione statale, in quanto tutti i suoi membri sono eletti dal Ministro-presidente, sopra «candidazione» del ministro dell'interno per il referente politico-amministrativo, del ministro delle finanze per il referente finanziario, del ministro del culto e della pubblica istruzione per il referente scolastico e collettivamente dei ministri del commercio e dell'agricoltura per il referente economico.

Il Governatore e il Consiglio governatorile, chiamato nel loro insieme « Governo di Fiume », sono — come si è detto — organo e rappresentanza dello Stato in Fiume. Come tali, oltre alle funzioni essenzialmente di Stato, invigilano sul funzionamento della Amministrazione autonoma del Comune. Tale vigilanza viene esercitata, sia con una giurisdizione di appello, sia con un diritto di intervento nel campo amministrativo.

La giurisdizione di appello è di seconda o di terza istanza rispettivamente per gli atti della Rappresentanza o del Podestà e in considerazione di materia. Particolarmente, è di seconda istanza negli affari pupillari, in tutti quelli delegati dallo Stato alla Città, in tema di esercizio del diritto di caccia, di permessi per costruzioni private, ecc., ecc. ; è di terza istanza in affari di polizia sanitaria, contravvenzioni di polizia, di caccia, per adulterazione di vini, ecc.

L'intervento del Governatore nell'azione amministrativa del Municipio è molteplice. Egli, oltre che convocare i Comizi e per la prima volta la Rappresentanza, ricevere il giuramento di questa e del Podestà e rivedere i protocolli delle adunanze consiliari, può intervenire alle sedute della Rappresentanza, prendere la parola e farvi delle proposte (§95 dello Statuto civico e § 7 dell'Ordinanza 2 luglio 1901), e può altresì prendere provvedimenti in tema di sospensione dei deliberati della Rappresentanza.

\*\*\*

Quest'ultimo punto merita una speciale illustrazione. In via di massima i deliberati (*conchiusi*) della Rappresentanza sono validi ed esecutivi solo che abbiano riportate le volute maggioranze. Alcuni, peraltro, sono tassativamente sottoposti all'approvazione del Governo: il preventivo e consuntivo, l'introduzione e l'aumento di imposte civiche, l'acquisto e l'alienazione di immobili, gli statuti e regolamenti, la costituzione di servitù e la contrazione di prestiti, l'introduzione di pedaggi, le locazioni e conduzioni oltre i dodici anni, e le spese che vincolano il bilancio oltre sei anni. Ma se il Governo non risponde entro quaranta giorni dalla presentazione del deliberato, questo s'intende approvato ed il Podestà deve dargli esecuzione.

Sennonché — e questo volevamo rilevare — i deliberati della Rappresentanza possono venire sospesi, tanto dal Podestà quanto dal Governatore, se essi li ritengono contrari alle leggi o all'interesse dello Stato oppure allo Statuto civico. Se la sospensione è ordinata dal Podestà per uno di questi motivi, deve invocarsi senza ritardo la decisione del Governatore; e contro la decisione del Governatore è in ogni caso aperta alla Rappresentanza la via del ricorso al Ministero. Se, invece, il Podestà o il Governatore sospende un deliberato in quanto lo ritiene pregiudizievole di un interesse

comunale d'importanza, la Rappresentanza deve riprenderlo in esame e farne oggetto di nuova discussione entro otto giorni; e, se essa persiste e conferma il deliberato con votazione nominale e colle maggioranze richieste per casi più gravi, il deliberato deve essere eseguito.

Il Governatore è organo responsabile dello Stato ed ha funzioni continuative. In caso di impedimento o d'assenza del Governatore, il Ministero lo supplisce, partecipando alla Rappresentanza comunale la persona del supplente.

Ma continuative sono pure le funzioni degli organi comunali. Abbiamo già visto che la Delegazione supplisce la Rappresentanza quando questa non è riunita, e che il Magistrato civico è costituito di funzionari eletti a vita. Se della rappresentanza di Fiume fosse ordinato lo scioglimento da parte del Governo, nessun Commissario con qualsiasi nome è mandato a reggere le sorti dell'amministrazione comunale. E' la Delegazione municipale che rimane in funzione con facoltà — il caso di urgenza — di adottare anche quelle misure che dallo Statuto sono riservate alla Rappresentanza, purché invochi la approvazione del Governatore prima di darvi esecuzione (§ 105 Stat. civ.). Se la rappresentanza viene sciolta, al più tardi entro quattro settimane devono convocarsi i Comizi per le nuove elezioni (§ 27 Stat. Civ.).

### *La polizia municipale*

L'ordinamento della polizia comunale — come, in genere, tutte le istituzioni fiumane — si venne formando - lentamente nella storia di Fiume. Le origini sue si confondono con quelle della stessa autonomia del Comune, e di questa costituisce una gran parte e una manifestazione importante. Negli Statuti del 1526 la polizia ha forme precise ma assai primordiali. Era il Satnico<sup>(1)</sup> o milite del Comune, che aveva l'incarico di custodire la città e vegliare la notte sulle guardie, di eseguire le sentenze giudiziali e gli ordini dell'Autorità, di incassare anche in via esecutiva il dazio e i crediti del Comune, di sorvegliare i facchini e i balli pubblici, verificare l'esattezza dei pesi e delle misure, dirigere gli arresti; sedare le

<sup>(1)</sup> Il nome di Satnico corrisponde a Centurione.

risse, ecc., perfino di imporre multe pecuniarie in caso di opposizione alla esecuzione personale o reale. Egli era compensato a seconda delle operazioni compiute con varia tariffa, da soldi quattro per l'arresto di un cittadino a soldi venti per l'esecuzione di una sentenza oltre i cento ducati. Il *Satnico* era aiutato dai *Capi delle quattro Contrade*, i quali custodivano rispettivamente le quattro parti in cui era divisa la città e avevano anche la specifica funzione di far provvedere alla nettezza delle strade. A fare la guardia notturna erano obbligati i cittadini, secondo norme che furono dettate nel 1605: quelli che avevano più di quarant'anni potevano farsi sostituire, pagando di volta in volta il sostituto, e le vedove dovevano fare dei versamenti alla Cassa per mantenere le lanterne presso la porta marina e il Corpo di guardia.

Da questo embrione, attraverso vicende che non è il caso di enumerare, si è svolta in Fiume la organizzazione di una polizia prettamente comunale avente anche limitate funzioni giudiziarie connesse con quelle che caratterizzano il tradizionale funzionamento degli ordini municipali italiani.

Negli ultimi decenni del secolo scorso Fiume ebbe parecchie volte a constatare la insufficienza della sua polizia di fronte a quel complesso di fenomeni sociali, che si suole indicare sotto il nome comprensivo di *urbanesimo*. In tempo relativamente breve la popolazione si è più che duplicata, e sono progressivamente aumentate le cause di turbamento ed i bisogni pubblici, sia per le generali conseguenze dell'immigrazione e della maggiore febrilità dei rapporti commerciali, sia per le condizioni peculiari del luogo in ordine alle lotte di partito e di razza. Dopo aver aumentato il personale, il Municipio di Fiume ha studiato una trasformazione radicale del servizio a mezzo di una Commissione di inchiesta, la quale — dopo avere rilevate tutte le deficienze — presentò un piano completo di riordinamento. Questo, senza che sia stato solennemente deliberato, è in fatto la base sulla quale va attualmente organizzandosi la polizia fiumana.

Ne riassumiamo i lineamenti.

\*\*\*

Tutto il servizio di polizia fa capo ad un assessore (detto *Questore*), il quale — come si sa — è altro dei membri del Magistrato civico eletto dalla

Rappresentanza comunale. Il servizio costituisce pertanto una Sezione del Magistrato (il nostro Riparto di Giunta). Esso è diviso in parti distinte, come appunto le funzioni demandate alla Pubblica sicurezza si distinguono *in funzioni di polizia giudiziaria* propriamente detta (pratiche penali, arresti, sfratti, contravvenzioni, ecc., ecc.) e *in funzioni amministrative* (pratiche industriali e sanitarie, servizi d'emigrazione, ecc.). Mentre l'assessore-questore ha la direzione generale, la sorveglianza e il controllo di entrambe le Sezioni ed è l'unico responsabile del servizio di fronte alle Autorità e al pubblico, a capo di ogni Sezione è un Commissario responsabile a sua volta di tutto l'andamento della Sezione, di cui ha la suprema direzione. Più particolarmente, il Commissario che presiede alla Sezione di polizia giudiziaria rivede e definisce le pratiche penali e le istruttorie più importanti e difficili; quello che presiede alla Sezione amministrativa è incaricato della direzione e revisione delle pratiche sanitarie e industriali e della risoluzione delle più importanti vertenze in questi rami.

Alla Sezione di polizia giudiziaria appartengono, oltre il Commissario, un vice-commissario (l'antico concepista), due delegati, il comandante delle guardie e due vice-comandanti. Al vice-commissario è affidata esclusivamente la giudicatura penale, a un delegato sono affidati gli sfratti e le istruttorie meno complicate, all'altro il disbrigo delle vertenze penali e delle istruttorie non condotte direttamente dal Commissario o dal primo delegato. Il Comandante delle guardie impartisce le necessarie istruzioni alle guardie stesse, vigila e controlla il loro operato, recluta il nuovo personale, amministra il patrimonio del corpo, ecc., ecc. E' coadiuvato dai due vice-comandanti, ai quali incombono anche le prime constatazioni e indagini, l'opera di ricerca dei reati, la sorveglianza sulle persone sospette, il servizio di informazioni, ecc., ecc.

La Sezione amministrativa, oltre che del Commissario, è composta di un vice-commissario, di un delegato e di un ufficiale di cancelleria. Al vice-commissario è affidata la definizione delle controversie che insorgono fra i datori di lavoro e le maestranze, fra i padroni e le persone di servizio, la definizione delle pratiche sanitarie e di quelle industriali di maggior rilievo. Tutte le altre pratiche industriali incombono al delegato; mentre l'ufficiale di cancelleria è preposto alle informazioni e alle pratiche occasionali di minore entità.

Vi è un servizio di cancelleria, sotto la direzione di un ufficiale e di un applicato, cumulativo per le due Sezioni. Il numero delle guardie non

dovrebbe essere inferiore a 160. Accanto ad esse, peraltro, è un piccolo corpo di agenti in borghese sotto il comando di un ispettore.

Da questa esposizione sommaria dell'ordinamento della polizia fiumana risulta anche la vastità e la complessità delle due funzioni, che si possono classificare in funzioni penali, industriali, d'ordine pubblico, sanitarie e dipendenti dal servizio di emigrazione.

Un cenno speciale meritano le funzioni, che noi qualifichiamo penali e a Fiume si distinguono in criminali e penali, le prime attinenti alle istruttorie, le altre a una vera e propria funzione giudicante.

Infatti, il Codice penale ungherese deferisce alla Polizia il disbrigo di tutte le pratiche che hanno per oggetto la ricerca e la scoperta dei reati: e così gli interrogatori degli arrestati, i procedimenti istruttori per i reati che vengono commessi nel territorio della città e l'esaurimento di tutte le istruttorie avviate altrove e che devono essere completate a Fiume in seguito a delegazioni per rogatoria. Una ordinanza ministeriale del 1885, poi, deferisce alla Pubblica Sicurezza l'intero procedimento degli sfratti. Infine è varia e vasta la competenza della Polizia come foro penale di prima istanza in materia contravvenzionale: un apposito Codice la determina, ma sono infinite le leggi speciali che vi fanno continue aggiunte.

Non sono meno complesse le attribuzioni industriali. Esse sono regolate in gran parte da una Legge del 1884, e consistono più specialmente: in una certa tutela sugli operai, apprendisti, persone di servizio e forestieri, nel controllo dei rispettivi libretti, nella registrazione di tutte le pratiche relative alle richieste per l'impianto delle industrie, nella cognizione e risoluzione delle controversie tra padroni e dipendenti, nella sorveglianza per la iscrizione obbligatoria degli operai alla Cassa malattia e per la loro assicurazione obbligatoria; nella sorveglianza sulle acque, nel controllo sull'applicazione delle leggi industriali e particolarmente di quella del 1891, nella vigilanza sui servizi di piazza, sulle vetture pubbliche, sugli omnibus, sugli spazzacamini, sulle concessioni, ecc., ecc.

Le attribuzioni di ordine pubblico sono — come osservava la citata Commissione d'inchiesta militare — intuitive. A ogni modo, la Patente di Bach e il § 176 del Cod. pen. un. le disciplinano. Esse riguardano il servizio esterno delle guardie, la tutela della quiete e della moralità nei luoghi pubblici, la vigilanza esterna sulla proprietà privata e sulla incolumità dei cittadini, la repressione di ogni abuso e di ogni violazione delle disposizioni legislative e regolamentari.

Una legge del 1876 e le successive Ordinanze regolano, poi, le attribuzioni della Pubblica Sicurezza in materia sanitaria, le quali consistono non solo nel vigilare alla osservanza delle leggi sanitarie, ma anche nel risolvere certe controversie che ne derivano.

Infine, quanto al servizio d'emigrazione, la Polizia deve controllare l'operato degli agenti, esaminare i passaporti e gli altri documenti, vigilare sull'arrivo, l'alloggio e la permanenza degli emigranti, controllare gli imbarchi e le destinazioni, ecc.

Tanta somma di funzioni attribuite alla Pubblica Sicurezza rende importante e significativo il fatto ch'essa sia in Fiume un servizio schiettamente municipale. Vuolsi anche notare che in questo campo il Governatore e il Consiglio governatorile hanno una ingerenza assai limitata, poiché le loro attribuzioni si riducono ad esercitare l'ispezione sulle associazioni, fondazioni e istituzioni pubbliche e a dare licenze per l'introduzione e il commercio di armi e materie esplosive, per il commercio girovago, per le agenzie d'emigrazione e poco più (§ § 10 e 11 dell'Ordinanza 2 luglio 1901). Vero è che questo servizio costa al Comune circa 300.000 lire annue, all'infuori delle spese per la prevenzione ed estinzione degli incendi, per la sorveglianza annonaria e altre funzioni attinenti alla polizia urbana. Ma, anche da questo punto di vista, il principio di autonomia, per cui il servizio è pagato da chi lo assume, trova la sua applicazione; tanto che, ad esempio, pel servizio di Sfato civile — che, come si è visto, in Fiume è eccezionalmente servizio di Stato — il Comune riceve dal Governo una congrua corresponsione di spese.

### *I servizi pubblici comunali*

Ben pochi dei servizi pubblici della città libera di Fiume non sono comunali. Ed anche i servizi di Stato — se si eccettua la milizia per la difesa generale del paese - funzionano in Fiume insieme o parallelamente all'azione del Comune. Così l'amministrazione della giustizia — come si è visto a proposito della polizia — ha organi municipali che ne integrano l'ordinamento; così a sua volta, l'assistenza sanitaria e specialmente ospitaliera è un vero servizio cumulativo fra Stato e Comune.

Discorrere particolarmente di tutti i servizi pubblici — da quelli veri e propri, che attingono alla natura morale del Comune, a quelli che hanno



piuttosto i caratteri dell'azienda e in Fiume (come, del resto, in Italia) si indicano, a farlo apposta, appunto col nome di... servizi pubblici — esorbiterebbe dai limiti di questo lavoro e dai nostri scopi. Ci appagheremo, pertanto, di tratteggiarne alcuni.

*Istruzione pubblica.* — Vi è uno Statuto fondamentale per le Scuole comunali di Fiume, emanato sulla base delle leggi generali per l'istruzione pubblica. Per queste leggi il Municipio di Fiume ha l'obbligo di aprire entro il raggio della sua giurisdizione il necessario numero di scuole maschili e femminili per l'insegnamento primario. Tali scuole sono, per la città: elementari di quattro classi, elementari maggiori di sei classi e professionali di otto classi ; per i sottocomuni sono popolari di tre classi, separate o promiscue.

Tutte le scuole aperte a cura del Municipio e sostenute dall'Erario comunale stanno sotto l'assoluta dipendenza della Rappresentanza municipale ed hanno carattere di scuole non confessionali. La sorveglianza immediata, l'ispezione e l'amministrazione delle scuole comunali è deferita al Consiglio scolastico di Fiume, il quale viene eletto dalla Rappresentanza comunale e dura in carica tre anni. Esso è costituito da sette rappresentanti, due padri di famiglia e due professori dei locali istituti superiori. Ogni culto religioso costituito in comunità può delegarvi un membro, quando ciò appaia opportuno per il numero dei cittadini professanti un'altra religione. Fanno pure parte del Consiglio scolastico l'assessore municipale (membro impiegato del Magistrato civico) ordinariamente incaricato di riferire in oggetti scolastici, e, con solo voto consultivo, i dirigenti delle scuole maschili. Le dirigenti delle scuole femminili sono chiamate alla seduta del Consiglio quando sia ritenuto necessario.

Il Consiglio scolastico di Fiume è l'espressione più caratteristica dell'autonomia comunale nel campo dell'istruzione pubblica. La città di Fiume col suo distretto, quale corpo separato annesso alla Corona ungarica, costituisce uno speciale distretto scolastico per sé stante, nel quale alla Commissione scolastica (*sedia scolastica*) istituita dalle leggi generali per tutti gli altri distretti è appunto sostituito il civico Consiglio scolastico e « per Autorità scolastica superiore è da intendersi la Civica Rappresentanza » (Ordinanza ministeriale 2 luglio 1901, N. 2436). Il Governatore e il Consiglio governatorile hanno sulle scuole comunali limitate funzioni di vigilanza : Visite per la esecuzione della legge sulla istruzione popolare, esame dei piani didattici e dei libri di testo, controllo delle condizioni

igieniche, raccolta dei dati statistici che il Consiglio civico è obbligato a trasmettergli, ecc., ecc. Senonché è da notare che il piano e il metodo di insegnamento è compilato dal Consiglio scolastico; e, quanto alla esecuzione della legge sulla istruzione obbligatoria, è il Magistrato civico che deve provvedere alla applicazione rigorosa delle sue norme, ammonendo e infliggendo anche le prescritte multe ai genitori, tutori o padroni degli scolari e delle scolare che non frequentassero una scuola quotidiana o di ripetizione (corsi serali o festivi), potendo persino in caso d'insolvenza o di rifiutato pagamento pronunciare condanna all'arresto dalle sei alle quarantotto ore.

Anche la nomina del personale insegnante è fatta dalla Rappresentanza municipale su proposta del civico Consiglio scolastico; ma nessun posto di maestro o di maestra può essere conferito senza concorso, il quale dovrà essere pubblicato almeno quattro settimane prima del conferimento del posto. Dopo un anno di prova, gli insegnanti sono assunti a vita con diritto a pensione, nel conteggio della quale si computa anche il servizio ininterrotto che abbiano prestato nelle scuole di Fiume come supplenti. Il potere disciplinare su tutto il corpo insegnante compete in prima istanza al Consiglio scolastico e in seconda istanza alla Rappresentanza municipale, fermo il principio che nessun maestro effettivo può essere licenziato o anche semplicemente sospeso dalle sue funzioni se non nel caso di inabilità, o di mancanza legalmente constatata. Sennonché, a questo punto, fa capolino accanto all'autonomia amministrativa del Comune l'autorità politica dello Stato; poiché, per l'Ordinanza 2 luglio 1901, i maestri possono essere inquisiti (e il Governatore ha diritto di esaminare e promuovere la revisione delle sentenze), oltre che per le infrazioni disciplinari previste dal Regolamento civico, anche « per professione di tendenze contrarie allo Stato » ed è stabilito che « per tendenza contraria allo Stato è specialmente da considerarsi ogni azione diretta contro la costituzione dello Stato, il suo carattere nazionale, la sua unità, la sua posizione di Stato a sé, la sua integrità territoriale; inoltre contro l'uso della lingua dello Stato fissata in legge — sia essa azione stata commessa nei locali d'istruzione o fuori oppure sul territorio di altro Stato, a viva voce o in iscritto, a mezzo di stampati, figure illustrative, ecc., ecc. ».

Per ciò che riguarda i rapporti tra il corpo insegnante e il Municipio di Fiume, le funzioni del Governatore sono circoscritte come ogni altra manifestazione d'ingerenza governativa in questo campo. Oltre che le

nomine, Spettano esclusivamente agli organi comunali la regolamentazione del servizio, la disciplina, la determinazione degli stipendi, il trattamento di pensione, ecc., ecc. Il Governatore si limita a controllare se nelle nomine siano rispettati i requisiti voluti dalla legge e dallo Statuto delle scuole, tra cui quello (prescritto, del resto, per ogni impiego nel Comune di Fiume) che il diploma di abilitazione sia stato ottenuto in una scuola del Regno ungarico o, se ottenuto altrove, sia « notificato » secondo le leggi vigenti.

Questo limite dell'azione governativa nella gestione delle Scuole comunali di Fiume ha maggiore risalto di fronte al fatto che l'Ungheria ha scuole primarie di Stato, dipendenti esclusivamente da organi governativi e organizzate in Distretti scolastici con autorità proprie subordinate al Governo, le quali autorità hanno anche larghe funzioni di vigilanza sulle scuole confessionali, consorziali e private. In Fiume queste mansioni, quanto alle scuole non comunali, sono concentrate nel Governatore e nel Consiglio governatorile; e in Fiume sono pure istituite e funzionano le Scuole primarie di Stato, accanto e quasi in concorrenza con quelle comunali.

Anche qui punto caratteristico di distinzione è la lingua usata. Nelle scuole comunali la lingua è l'italiana, se professionali od elementari; è l'italiana e l'illirica, se popolari. La lingua ungherese, la quale — si capisce — è quella ufficiale per le Scuole di Stato, è invece una materia libera per le Scuole comunali della città, insieme alla tedesca e all'illirica; cominciando dalla seconda classe delle scuole maschili e dalla quinta di quelle femminili.

Oltre le Scuole Comunali di cui si è parlato, il Municipio di Fiume tiene dei cosiddetti « Corsi di ripetizione » serali e domenicali, obbligatori per tutti i giovani dai dodici anni compiuti ai quindici, i quali non frequentano una scuola quotidiana.

Ora si pensa pure di istituire un Ginnasio comunale accanto a quello governativo.

*Assistenza ospitaliera.* — Mentre l'assistenza sanitaria in genere non offre particolari rilievi dal punto di vista dell'autonomia se non per il fatto che il personale ad essa adibito viene liberamente eletto e sorvegliato dalla Rappresentanza comunale — l'assistenza ospitaliera merita di essere illustrata per la distribuzione delle competenze, che in Fiume come in tutta l'Ungheria è organizzata tra lo Stato e gli Enti locali.

Nell'Ungheria, infatti, l'assistenza ospitaliera è regolata con disposizioni generali dello Stato. Tutto il servizio fa capo al Ministro dell'Interno, ma vi hanno parte essenziale i Municipi. Così, non si possono istituire ospedali, istituti di cura, sanatori ed asili per incurabili se non col permesso del Ministro dell'Interno; e per ottenere tale permesso occorre che il rispettivo Municipio stabilisca essere il luogo indicato per l'erezione dell'Istituto corrispondente alle esigenze sanitarie, tanto dal punto di vista dell'Istituto stesso come anche della vicinanza. I relativi progetti d'impianto e di gestione devono essere minuziosamente elaborati e, sempre per tramite del Municipio, approvati dal Ministro.

Tutti gli ospedali e istituti di cura dell'Ungheria sono classificati in quattro categorie: ospedali ed istituti di cura dello Stato, che hanno una organizzazione propria stabilita dal Ministro competente — ospedali generali — ospedali rivestiti di carattere generale — ospedali privati. La distinzione in queste tre ultime categorie è fatta in base alla importanza dei vari ospedali e alle garanzie che essi possono dare di un razionale ordinamento tecnico e amministrativo.

Infatti possono essere ospedali generali solo quegli istituti, i quali — oltre i requisiti fondamentali per tutti, e cioè l'avere locali sufficienti per numero ed estensione a collocare separatamente gli ammalati secondo il sesso e isolare gli affetti da malattie contagiose e infettive — abbiano una sezione separata per le malattie comuni, una sezione chirurgica ed una sezione sifilitica, nonché almeno due celle per la collocazione provvisoria degli affetti da malattie mentali. Gli ospedali generali devono inoltre avere una regolare amministrazione, ed essere provvisti di tutto l'armamentario occorrente, oltre che per corrispondere alle esigenze locali ed eventualmente del territorio forese, per accogliere anche un certo numero di forestieri. Il ministro dell'interno può — dietro domanda o semplice consenso del proprietario — rivestire di carattere generale anche degli ospedali privati, i quali vengano constatati corrispondenti a quelli generali riguardo ai locali, all'amministrazione, alla direzione medica, agli arredi e all'ammontare delle tasse di cura. Con ciò questi ospedali possono — come i generali — pretendere dallo Stato il rimborso delle spese di cura per gli ammalati poveri ed esigerle dai privati non poveri colla procedura speciale, stabilita per l'incasso delle pubbliche spese di cura. L'ammontare della dieta è fissato dal Ministro dell'interno per gli Ospedali generali; mentre per quelli rivestiti di carattere generale è l'istituto stesso che lo

fissa in base al proprio statuto, e il ministro si limita a prendere in esame le relative tariffe e, udito il proprietario, stabilire le tasse di cura per gli ammalati da curarsi a spese dell'erario.

Sono ospedali privati tutti gli altri sostenuti dai fondatori o dai proprietari e non rivestiti di carattere pubblico. Essi non possono esigere il rimborso delle spese di cura dall'erario dello Stato, se non in determinati casi di accettazione d'urgenza oppure per alcune malattie nei Comuni dove non esista un ospedale generale o rivestito di carattere pubblico.

L'ospedale civico di Fiume è un ospedale generale. Esso è amministrato, e giuridicamente impersonato, da una Giunta ospedalizia, di cui fanno parte il Podestà e il protofisico del Comune. Ha un patrimonio e un bilancio proprio; in base ai consuntivi degli ultimi tre anni sono fissate le rette giornaliere, spettando quella pei malati di terza classe al Ministro dell'interno. E qui ricordiamo che gli ammalati si dividono in tre classi: quelli di prima classe hanno una camera separata, quelli di seconda classe sono distribuiti in due o tre per camera e quelli di terza riuniti nelle camerate.

L'ospedale ha il dovere di accogliere gli ammalati di qualunque Comune sempre che vi sia posto disponibile. Ma — come si è visto — ha il diritto di esigere il rimborso delle spese di cura dai privati abbienti o dagli altri Comuni o dallo Stato per gli ammalati poveri. A proposito di questi rimborsi, il Regolamento generale per gli ospedali stabilisce minuziose norme di calcolo e di procedura, e vi sono poi leggi che hanno disposizioni speciali : così i padroni devono pagare durante trenta giorni la retta giornaliera per i domestici che siano al loro servizio da oltre quindici giorni, quando non vogliono curarli in casa. Sono, poi, sempre a carico dello Stato le spese di cura e di mantenimento per gli affetti da malattie veneree e sifilitiche, nonché per i mentecatti e per le partorienti. A tale scopo vi è in Ungheria una particolare imposta dello Stato, che va a costituire un fondo ammalati del Regno; ma provvede anche l'erario generale (sovrano erario).

Non vi è quindi una distinzione di competenze amministrative, ma solo di competenze passive, nell'assistenza ospitaliera. Essa è servizio di Stato per ogni genere di malattie, e il Comune è soltanto un collaboratore dello Stato nella gestione del servizio, poiché questo è largamente e opportunamente decentrato. Ma d'altra parte, non vi sono organi intermedi che — come la nostra Provincia — abbiano per sé una branca qualsiasi

dell'assistenza ospitaliera; anche dal punto di vista della competenza passiva del servizio, là dove è una ragione per uscire dalla cerchia del Comune provvede senz'altro l'erario dello Stato.

Oltre l'ospedale civico generale esiste in Fiume anche una infermeria municipale di primo soccorso.

\*\*\*

*Municipalizzazioni.* — I servizi pubblici gestiti direttamente dal Comune di Fiume sono : l'acquedotto comunale detto « Ciotta » — la centrale elettrica comunale — i forni crematori delle spazzature e l'inerente servizio di raccolta delle spazzature — la bagnatura stradale — la tramvia elettrica comunale. È, poi, stabilito che il Comune potrà abbinare ai servizi esistenti quegli altri impianti che reputerà del caso previa approvazione del Ministro dell'Interno.

Per tutti questi servizi vale la regola fondamentale che essi devono venire esercitati secondo criteri commerciali, quale imprese autonome e distinte dalla amministrazione patrimoniale della città. Come si vede, si tratta dello stesso principio adottato dalla nostra legge per l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni.

Peraltro questa, autonomia dell'azienda è limitata ai criteri d'amministrazione e al bilancio, poiché il Comune dispone dell'amministrazione generale e della direzione dei servizi pubblici a mezzo del Magistrato civico (che è l'organo esecutivo dell'Amministrazione comunale) nei limiti del preventivo approvato dalla Rappresentanza civica. La Commissione istituita per questi servizi pubblici non è amministratrice, ma di sorveglianza. Essa, poi, è presieduta dallo stesso Podestà, e de'suoi otto membri — eletti dalla Rappresentanza municipale — almeno sei devono essere rappresentanti. Fanno pure parte della Commissione, ma solo con voto consultivo, il Dirigente del Magistrato, il Direttore del civico Ufficio tecnico, il Referente del Magistrato sui servizi pubblici e il Direttore della contabilità municipale.

Il Magistrato civico, udito sempre il parere della Commissione di vigilanza, dispone della ordinaria amministrazione e direzione dei servizi pubblici e precisamente dispone, entro i limiti del preventivo, sugli acquisti della materia prima, degli oggetti di installazione e di manutenzione, sulla vendita e sul prezzo dei prodotti accessori, sui ribassi da accordarsi, sulle

riparazioni e modificazioni di maggiore entità, ecc., ecc. La Commissione ha, poi, l'obbligo di emettere il proprio parere, non solo nei casi espressamente menzionati dal Regolamento, ma anche e generalmente in tutte le questioni che interessano i servizi pubblici, su tutte le opere, spese, appalti e quant'altro occorra pel funzionamento degli stessi, come pure sull'assunzione, promozione, sospensione o licenziamento del personale d'amministrazione e di servizio.

Sotto questa forma consultiva la Commissione esplica pure il suo diritto di iniziativa. Ma le sue funzioni sono essenzialmente e quasi esclusivamente di vigilanza. Perciò essa ha il diritto e l'obbligo - di controllare incessantemente l'amministrazione, la direzione e tutto il funzionamento dei servizi pubblici e soprattutto di assicurarsi che l'amministrazione dei servizi stessi riguardo all'esercizio si svolga corrispondentemente ai retti principi commerciali e che d'altra parte, il Direttore e il Segretario dei servizi pubblici adempiano scrupolosamente ai doveri e agli incarichi ad essi deferiti dal Regolamento e dalle disposizioni particolari emanate dal Magistrato civico. Questo controllo la Commissione ha diritto di esercitare anche a mezzo de' suoi singoli membri e coll'esame degli impianti, degli atti e dei registri.

Il Direttore — cui si è ora accennato — è un impiegato civico in pianta stabile, che dipende direttamente dal Podestà. Egli è alla testa di tutti i servizi pubblici comunali, quale organo esecutivo del Magistrato civico e anche con una propria sfera indipendente d'azione specialmente per tutti quegli affari che si riferiscono alla direzione tecnica e interna dei servizi; ciò sotto il controllo del Magistrato civico e della Commissione di sorveglianza e sotto personale responsabilità disciplinare e materiale, tanto per le azioni ed omissioni proprie quanto per quelle degli impiegati ed operai, i quali non sono per questo esonerati dalle loro responsabilità personali. Il Direttore è coadiuvato, nelle sue funzioni amministrative, da un Segretario che è pure un impiegato civico in pianta stabile. Questo ha, soprattutto, la direzione della contabilità e dell'ufficio di cassa, e deve quindi compilare i bilanci, preventivo e consuntivo, e gli inventari delle Aziende. Come si è detto — contabilità, cassa e bilanci dei servizi pubblici sono affatto indipendenti dalla amministrazione generale del Comune.

Così tutto il personale, compreso quello di amministrazione — eccettuati il Direttore e il Segretario — non fa parte del corpo degli impiegati municipali e viene invece assunto alle condizioni del Codice di commercio

e della Legge industriale. Soltanto, è stabilito che il personale di amministrazione è nominato e non può essere licenziato che dalla Rappresentanza civica, su proposta del Magistrato e sentita la Commissione di vigilanza; mentre il personale di servizio viene nominato e licenziato dal Magistrato civico su proposta del Direttore, e questo nomina e licenzia di sua autorità gli operai e gl'inservienti.

Vi sono norme rigorose per la gestione contabile dei servizi pubblici, dirette soprattutto a garantirne l'autonomia e assicurare l'applicazione costante dei retti principi commerciali. Tra l'altro è stabilito minuziosamente il modo, onde deve essere calcolato l'utile netto, che viene poi accreditato al Comune. Ma è sempre il Podestà, o, in sua assenza, il Dirigente del Magistrato civico, che rappresenta l'amministrazione dei servizi pubblici di fronte ai terzi, firmando tutti gli atti che hanno valore vincolativo per l'amministrazione stessa.

Tutto ciò che riguarda la gestione dei servizi pubblici comunali è raccolto in uno speciale Regolamento, il quale non può essere modificato che dalla Rappresentanza civica e coll'approvazione del Ministro ungherese dell'Interno. Invece le norme particolareggiate per la gestione interna, le istruzioni di servizio, i regolamenti di fabbrica, ecc., ecc., sono determinati dal Magistrato civico, occorrendo in alcuni casi la proposta del Direttore e il parere della Commissione di sorveglianza.

### *Il sistema tributario e il bilancio*

Il sistema tributario della libera Città e distretto di Fiume non differisce gran fatto, nella sua sostanza, dal nostro; poiché le risorse finanziarie di quel Comune nel campo dell'imposta si distinguono appunto in forme addizionali alle imposte di Stato e in tributi locali. Sennonché la particolare condizione di Fiume di corpo separato annesso al Regno ungarico importa, per le stesse funzioni di tutela e vigilanza dello Stato nell'amministrazione comunale, quella specie di autonomia tributaria, che noi desideriamo ai Comuni italiani: l'approvazione, volta per volta, della qualità e quantità di tributi comunali. Questo avviene per Fiume — come si è avuto occasione di accennare parlando delle linee generali della sua costituzione — nel momento della formazione dei preventivi.

Ciò premesso, vediamo sommariamente come sia e funzioni il sistema



tributario di Fiume e come sia organizzato il suo bilancio.

All'infuori delle partite di giro, dei mutui e del movimento delle obbligazioni (il bilancio generale, peraltro, non porta traccia alcuna di mutui e di obbligazioni), le entrate e le spese del Comune si dividono in ordinarie e straordinarie. Le entrate ordinarie si raggruppano in otto categorie, che sono: rendite di beni immobili — proventi dipendenti da titoli amministrativi — proventi per diritti di polizia — proventi per titoli d'imposta — Stato civile — stabilimenti comunali — interessi sui capitali attivi — diversi introiti eventuali. Tra le entrate straordinarie sono gli utili della Cassa comunale di Risparmio, che per il 1909 erano preventivate in 70.000 corone.

Nessuna importanza, dal punto di vista tributario, hanno per noi le rendite dei beni immobili, sebbene per Fiume costituiscano una entrata che oltrepassa le 200.000 corone annue. Invece meritano un particolare esame i proventi che dipendono da titoli amministrativi, diritti di polizia e titoli d'imposta, perché da essi appare il sistema tributario nelle sue linee e ne' suoi particolari; mentre ciò che riflette gli stabilimenti comunali ha qualche importanza, sia per la parte che le municipalizzazioni vengono ad assumere nel bilancio comunale, sia anche per il caratteristico meccanismo del bilancio a questo riguardo.

I tributi imposti, in via esclusiva o addizionale, dal Comune di Fiume sono distribuiti nelle tre categorie di proventi sopra accennati. Infatti negli stessi proventi per diritti di polizia noi troviamo le tasse industriali le licenze. Nei proventi che dipendono da titoli amministrativi sono, poi, quasi tutti i tributi comunali e cioè : il dazio sui vini, birra, spiriti e sulle carni, le gabelle stradali, le tasse di mercato e di posteggio, le tasse di cittadinanza, quelle sui cani, di cimentazione, di seppellimento, ecc. — è notevole questa categoria di entrate l'« indennizzo d'inquartieramento militare », cosa forse sconosciuta ai nostri Comuni. Nei proventi, che sono detti dipendenti da titoli d'imposta, vengono comprese le addizionali sull'imposta diretta dello Stato<sup>(1)</sup>: vi è una addizionale comunale del 15 % ed una scolastica del 5 %. Con ciò il sistema tributario locale viene ad essere coordinato con quello generale dello Stato, ma senza una connes-

<sup>(1)</sup> L'imposta diretta dello Stato ha molte forme e denominazioni: imposta fondiaria, di casatico, imposta industriale, mineraria, militare, imposta sui trasporti, sulle vincite, ecc., ecc., Vi sono pure imposte indirette dello Stato sotto forma di dazi sul consumo degli spiriti, della birra, dello zucchero e degli olii minerali.

sione tanto intima che ne pregiudichi l'autonomia. E così avviene che, anche in materia di imposte indirette, il Comune agisca indipendentemente dallo Stato, senza condizioni, e limiti di tassazione e senza corrispondenza di canoni.

Per ciò che riguarda, poi, il dazio sui vini e sulle carni, si tratta *ab antiquo* di voci esclusivamente comunali; anzi il regime dei vini ha costituito fino dalle prime manifestazioni storiche della vita comunale fiumana, il nocciolo dell'autonomia tributaria.

Gli stabilimenti comunali, pure avendo — come s'è visto — un bilancio e una contabilità propria, non figurano nel bilancio generale unicamente per l'imputazione dell'utile netto, che ogni azienda conferisce al Comune; bensì, fermo il principio che del capitale delle Aziende municipalizzate non si tiene affatto conto nella determinazione del patrimonio comunale, nel bilancio generale del Comune figurano tra le entrate gli introiti degli Stabilimenti comunali, «depurati dalle spese di amministrazione» quelli dell'acquedotto, della Centrale elettrica e dei forni crematori per le spazzature, mentre fra le spese hanno posto gli interessi e le varie forme di ammortamento dei prestiti contratti per l'impianto degli Stabilimenti comunali stessi, nonché le spese di esercizio del Macello comunale. L'utile netto così calcolato, che il Comune ricava complessivamente dalle municipalizzazioni, non è che di 47.000 corone sopra un movimento annuo complessivo di circa 700.000 corone ; ma è da osservare che, col sistema adottato di bilancio, il Comune riesce a costituire colle sue risorse ordinarie un grosso patrimonio a tutte le Aziende autonome.

Le entrate e le uscite ordinarie del Municipio di Fiume si bilanciano intorno alle 3.320.000 corone circa (il divanzo sarebbe di 50.000 corone circa). Invece le spese straordinarie sono di solito tenute molto al di sotto delle entrate straordinarie, tranne che nel 1907 in cui si è avuto una forte eccedenza di quelle su queste ; per il 1909 erano preventivate circa 52.000 corone di esiti straordinari in confronto di 100.000 corone di straordinari introiti.

La forma del bilancio comunale di Fiume è lodevolmente semplice. Un Prospetto sommario delle entrate e delle spese da rapidamente la dimostrazione della gestione finanziaria del Comune; mentre la specificazione successiva negli Allegati mette in piena evidenza — anche con nutrite osservazioni — tutti i particolari della vita amministrativa del Comune. La distinzione del bilancio in ordinario e straordinario è rigorosa, e rigo-

rosi — come s'è accennato — sono i criteri contabili adottati. Insomma anche dalle linee del bilancio traspare quel senso di tranquillante responsabilità, che viene al Comune dalla sua autonomia.

## SAŽETAK

### *EMILIO CALDARA I RIJEKA*

Autor ponovno predstavlja gotovo zaboravljeni tekst Emilia Caldare iz 1913. godine o administrativnom funkcioniranju Rijeke, kao «corpus separatum» u razdoblju austro-ugarskog dualizma.

## POVZETEK

### *EMILIO CALDARA IN REKA*

V tem delu avtor predstavi zelo redko in skoraj pozabljeno besedilo Emilia Caldare iz leta 1913, ki obravnava upravno delovanje corpus separatum Reke, v obdobju avstro-ogrskega dualizma.